

ENSEIGNEMENT : PRÉPARER 2040

Alain Deneef

avec la contribution d'Alain Maskens

En 2040, ce que sera Bruxelles dépendra très largement de l'éducation dont auront bénéficié les nombreux enfants et jeunes de notre Ville-Région. C'est dire la responsabilité portée par les différents acteurs en charge de notre enseignement obligatoire, dont la Communauté flamande, la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) et les divers pouvoirs organisateurs.

Les enfants qui sont entrés en maternelle en 2018 quitteront l'enseignement obligatoire en 2033 au plus tôt. Quelle éducation leur donner pour leur permettre de trouver leur place dans un monde dont nous ignorons presque tout ? Si l'école a toujours été le lieu privilégié de la transmission des savoirs, force est de constater aujourd'hui que Wikipedia en sait plus que le plus brillant instituteur fraîchement formé. Faute de pouvoir appréhender où l'intelligence artificielle mènera notre civilisation, il nous faut leur apprendre à

apprendre. Il nous faut former des enseignants et des citoyens éclairés, cultivés, polyglottes, qui auront appris à (se) remettre en question et à collaborer. Plus qu'en Flandre et en Wallonie, l'école va aussi devoir contribuer à la création d'une communauté urbaine très diverse pour faire peuple.

Malgré quelques remarquables exceptions, l'enseignement obligatoire francophone en Région bruxelloise ne se porte pas bien. Selon les études Pisa de l'OCDE, l'enseignement francophone en Fédération Wallonie-Bruxelles est coûteux, produit des résultats médiocres et est très inégalitaire. Et nous avons des raisons de penser que la situation de l'école francophone à Bruxelles est moins bonne encore qu'en Wallonie. Pourtant, l'argent est là et le taux d'encadrement est comparable à celui de la Finlande, souvent citée en exemple. Quelles sont alors les raisons de cette carence? Sans doute la dispersion des responsabilités entre Communautés, communes et Région. Mais aussi le système scolaire de la FWB, trop souvent le jouet des intérêts syndicaux et politiques, le compartimentage linguistique, la ségrégation sociale accentuée par les ghettos géographiques, le manque d'autonomie des directions d'école, la pénurie de professeurs dans certaines matières, l'inadéquation de la formation des maîtres... Et d'autres phénomènes, plus directement liés à la situation bruxelloise, comme l'existence d'un bassin scolaire plus complexe qu'ailleurs ou la difficulté d'apprendre les langues nationales à des élèves dont elles ne sont pas la langue maternelle.

En outre, Bruxelles, ville jeune et en croissance, sco-

larise (chiffres de 2016-2017 de l'lbsa) une population dans l'enseignement obligatoire de 212 752 élèves qui résident sur son territoire, mais aussi de 32 075 élèves qui n'y habitent pas, alors qu'elle laisse 8 740 élèves résidant chez elle se faire former hors de la Région. Le solde net des élèves 'entrants' est donc de 23 335, soit 10,97 % d'élèves supplémentaires. Bruxelles scolarise dans 150 écoles secondaires (115 francophones et 35 néerlandophones) 93 942 élèves (79 248 et 14 694 dans les réseaux francophone et néerlandophone respectivement), et elle scolarise dans 462 écoles primaires et maternelles (327 francophones et 135 néerlandophones) 151 573 élèves (121 068 et 30 505 dans les réseaux francophone et néerlandophone respectivement), en plus de 12 298 élèves dans quatre écoles européennes et 5 871 dans des écoles privées, souvent à caractère international, en maternel, primaire et secondaire.

LE « MODÈLE EN COUCHES »

Pour y voir plus clair, il importe de bien situer qui fait quoi dans l'écheveau institutionnel dans lequel l'enseignement francophone¹ se débat. Pour mieux le démêler, on peut l'envisager comme un « modèle en couches » où différents pouvoirs se superposent. Ainsi, le *pouvoir régulateur* édicte les règles de fonctionnement du système d'enseignement (programmes, encadrement,

1 Cet article traite essentiellement de l'enseignement francophone à Bruxelles, l'enseignement néerlandophone n'étant invoqué que dans la mesure où il est nécessaire pour l'établissement d'un cursus bilingue.

diplomation...). Le *pouvoir subsidiant* attribue les frais de fonctionnement aux écoles et rémunère les professeurs; dans certains cas, il finance aussi tout ou partie des constructions scolaires ou garantit les emprunts y afférents, se muant en un *pouvoir de gestionnaire d'infrastructure*. Enfin, le *pouvoir organisateur* est celui qui dirige et administre une école, soit localement, soit de manière centralisée².

Dans la partie francophone du pays, la FWB s'arroge l'essentiel de ces attributs du pouvoir scolaire. Elle est le *pouvoir régulateur et subsidiant* sans partage. Elle est aussi, pour une part, le *pouvoir gestionnaire de l'infrastructure* et elle est enfin un des *pouvoirs organisateurs*. On ne peut donc l'exonérer de sa responsabilité face à l'échec de notre enseignement. La question de ce cumul de responsabilités est posée depuis des années, essentiellement par rapport à sa qualité de *pouvoir organisateur* (PO) du réseau officiel dans l'enseignement secondaire qui la place dans une situation de potentiel conflit d'intérêts. (Pour cette raison, le Pacte d'excellence envisage de confier la fonction de PO du réseau officiel à une instance autonome composée sur les bases du Pacte culturel.)

2 Pour une partie des écoles, il existe une couche supplémentaire où interviennent des regroupements de pouvoirs organisateurs, comme, pour l'enseignement libre, le Segec (Secrétariat général de l'enseignement catholique) ou la Felsi (Fédération des établissements libres subventionnés indépendants, non confessionnels) et, pour l'enseignement communal, le Cpeons (Conseil des pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel neutre subventionné).

Est-il judicieux de maintenir au niveau de la FWB d'autres éléments de ce pouvoir multidimensionnel ? Le *pouvoir régulateur* semble ici le plus légitime : il s'agit de maintenir une cohérence dans le cursus scolaire entre tous ceux qui parlent une même langue dans notre pays et de s'assurer que les diplômes délivrés à Bruxelles et en Wallonie soient mutuellement reconnus et donnent un accès égal à l'enseignement supérieur. Mais le *pouvoir régulateur* va plus loin puisqu'il touche aussi à la substance même des programmes qui sont envisagés de manière quasi identique entre Régions à la réalité linguistique différente. Ne faudrait-il pas, comme en Allemagne, scinder le *pouvoir régulateur* en deux en le séparant d'un *pouvoir programmatique* qui pourrait varier d'une Région à l'autre ?

Le *pouvoir subsidiant* de la FWB est né de la construction politique fédérale *sui generis* qui mélange un fédéralisme de type classique basé sur des territoires avec un concept politique neuf, celui de Communauté linguistique et culturelle. Il en est résulté une organisation complexe, où les Communautés ne prélèvent pas l'impôt, mais tirent leurs ressources des impôts versés à l'État fédéral qui les reverse à chaque Communauté selon divers critères. Cette absence d'autonomie fiscale explique que la FWB doive travailler dans le cadre d'une enveloppe fermée, sans aucune marge de manœuvre, sauf à impliquer d'autres niveaux de pouvoir (les Régions bruxelloise et wallonne) dans le financement au travers de procédés alambiqués.

Quant au *pouvoir de gestionnaire ou de financeur de*

l'infrastructure, on ne peut nier sa dimension très régionale, voire locale. D'abord, une école, pour être rénovée et *a fortiori* construite, nécessite un permis d'urbanisme, délivré au niveau communal en Wallonie et au niveau régional à Bruxelles. Ensuite, le désir légitime de penser la ville en imaginant de nouveaux quartiers multifonctionnels justifie d'implanter des écoles ici ou là dans une logique d'urbanisme, compétence régionale. Enfin, si la FWB favorise aujourd'hui la création de places dans les communes dites « en tension démographique », elle le fait en ne tenant compte que des réseaux qui relèvent de son autorité. Or, à Bruxelles, coexistent divers réseaux d'enseignement, francophones, mais aussi néerlandophones (et européen), dont l'offre ne peut donc être régulée que sur une base régionale et non communautaire, chaque Communauté ne régissant sur le territoire bruxellois que ses propres écoles alors que les élèves sont libres de changer de réseau entre les deux Communautés. Une dernière dimension, d'ordre infrastructurel, est celle de l'équipement – outils informatiques, centres de technologie, machines-outils – dont les régions s'occupent déjà, notamment parce que la FWB, désargentée, ne peut faire face à ces obligations de modernisation.

Et si on faisait glisser une strate de ce modèle en couches d'un niveau de pouvoir à l'autre, soit de la FWB vers la Région bruxelloise et la Région wallonne ? Cela permettrait d'aborder plusieurs questions lancinantes qui minent notre enseignement. Passons-en quelques-unes en revue, en les reliant aux perspectives offertes par le Pacte d'excellence.

LES AVANCÉES DU PACTE D'EXCELLENCE

Saluons d'emblée les avancées du Pacte d'excellence mis en œuvre par la FWB au terme d'un long processus, la plus importante étant que, pour la première fois, l'ensemble des parties prenantes se sont trouvées réunies autour de la table. Elles affichent des objectifs ambitieux qui visent en effet à réduire de 48 % à 24 % le taux de redoublement et de 14 % à 7 % le taux de décrochage scolaire en FWB d'ici à 2030. Reste à savoir si les moyens financiers, la disponibilité de tous les acteurs à jouer le jeu et la volonté politique seront à la hauteur.

Les mesures proposées par le Pacte d'excellence font sens à Bruxelles comme en Wallonie³. Mais, parce que la dégradation de l'enseignement est encore plus avancée dans la capitale, ces mesures risquent de s'y avérer insuffisantes. Elles s'adressent en effet uniformément à un territoire très disparate, qui prétend réunir Vaux-sous-Chèvremont et Molenbeek. Une approche régionale permettrait de particulariser les mesures en fonction des besoins locaux.

C'est un fait connu : notre enseignement souffre d'une pénurie croissante des enseignants. Il y a trop peu de candidats et beaucoup de jeunes enseignants abandonnent la carrière après quelques années. Cette pénurie est encore plus aiguë à Bruxelles, où il faudrait faire plus pour lever les obstacles à leur embauche dans ses

3 Songeons entre autres à la plus grande autonomie à donner aux directions d'école, leur meilleure sélection et leur centration sur la pédagogie et non sur les tâches administratives.

écoles. Ne faut-il pas imaginer des incitants à l'installation à Bruxelles pour leur éviter la navette ? Ne faut-il pas aussi songer à mieux payer les enseignants à Bruxelles (comme pour les policiers que l'on veut y attirer) pour leur faire accepter le déplacement ou le déménagement et la difficulté accrue du métier dans la capitale ?

Pour contenir une possible augmentation budgétaire que la FWB ne peut se permettre en l'état, on peut sans doute diminuer le nombre de professeurs en augmentant le nombre d'élèves par classe. Des études montrent que, moyennant une formation solide, de bons professeurs peuvent tenir des classes plus nombreuses. Allons plus loin. Dans une Région où existent des écoles dites « de relégation », ne faudrait-il pas renverser l'organisation du *cursus* des professeurs ? Actuellement, ceux qui sont au sommet de leur art peuvent décider, au bénéfice de l'ancienneté, d'aller enseigner dans les écoles réputées plus tranquilles des beaux quartiers, laissant leurs jeunes collègues sans expérience affronter les classes les plus difficiles. Les syndicats y sont-ils prêts ? Peut-être le seraient-ils davantage si c'était une condition mise à Bruxelles pour obtenir un complément de salaire ?

On le voit, ce qui est difficile à réaliser en FWB pourrait devenir possible au travers d'une régionalisation qui permettrait des politiques nettement différenciées, dès lors que la Région bruxelloise déciderait d'y affecter des moyens ciblés qu'elle prendrait sur certains autres de ses budgets, dans une logique de choix stratégiques politiquement assumés. Comme cela se pratique du côté néerlandophone où la fusion de la Région flamande

et de la Communauté flamande a permis de dégager des moyens supplémentaires par réallocation interne du budget flamand.

LE POURQUOI ET LE COMMENT D'UNE RÉGIONALISATION DE L'ENSEIGNEMENT

Bien sûr, il est impossible d'administrer la preuve que régionaliser l'enseignement francophone améliorerait *ipso facto* sa qualité, mais, outre le fait que la construction actuelle a perdu sa crédibilité, on peut montrer que la tendance et même la volonté d'uniformiser les approches dans toute la FWB génèrent une appréhension faussée de la réalité locale. Bruxelles étant une Ville-Région sans territoire périurbain, socialement dualisée et linguistiquement éclatée – bien au-delà du clivage entre francophones et néerlandophones qui la rend déjà unique en soi –, le bon sens commande d'en tenir compte dans la manière d'articuler l'offre scolaire. En lieu et place, c'est une même politique qui est menée de Bruxelles à Arlon.

L'apprentissage des langues

Un bon exemple de ce désir bruxellois d'autonomie est celui de l'apprentissage des langues. Avec plus de la moitié des jeunes qui n'ont ni le français ni le néerlandais pour langue maternelle et qui sont de surcroît parfois issus de familles au capital éducatif faible, Bruxelles se trouve dans une situation qui n'a pas d'équivalent en Wallonie. Le citoyen bruxellois, qui réclame avec une constance jamais démentie des écoles bilingues, n'en

voit aucune poindre à l'horizon. Est-il si difficile de tenter une expérience en la matière, en appariant des écoles des deux régimes linguistiques, parfois séparées physiquement par un simple mur? Oui, c'est plus difficile si l'enseignement n'est pas régionalisé...

Mais l'apprentissage des langues doit faire l'objet à Bruxelles d'autres innovations. Outre de faire débiter l'enseignement maternel de manière obligatoire à Bruxelles dès 3 ans pour familiariser les enfants à la langue de l'école, ne peut-on accepter que le français soit enseigné de manière différente à ceux pour qui c'est en fait une langue étrangère (et pareillement pour le néerlandais)? Et ne peut-on accepter que la formation des instituteurs soit assurée en ce sens dans des écoles normales dédiées à cet effet? L'ambition d'apprendre trois langues (français, néerlandais, anglais) aux élèves bruxellois est-elle irréaliste dès lors que ce trilinguisme s'impose toujours davantage sur le marché de l'emploi et que d'autres villes y arrivent comme celle de Luxembourg? Mais peut-être faut-il expérimenter plus avant et suivre les linguistes qui nous disent qu'on apprend mieux une langue étrangère quand on maîtrise bien sa langue maternelle. Est-il hérétique d'imaginer de donner des cours d'arabe, de berbère, de lingala ou de turc, en parascolaire pour commencer? On voit assez mal comment l'actuel système de notre enseignement – qui repose sur le plus grand commun dénominateur entre la situation d'un village de l'Ardenne et celle d'une commune urbaine à Bruxelles – pourrait de lui-même générer en son sein un traitement aussi différencié.

La nécessité d'un récit urbain

Une ville aussi cosmopolite et multiculturelle que Bruxelles ne peut livrer à son public jeune un récit qui soit simplement national et belgo-belge. Il doit être plus européen, et même mondialisant, et traiter des thématiques qui intéressent des élèves dont le passé familial est extra-bruxellois. Il doit conjuguer la réflexion sur la relation de Bruxelles, de la Belgique et de l'Europe avec le reste du monde dans un sain dialogue avec des cultures d'origine souvent différentes, tout en approfondissant un attachement et une loyauté par rapport au pays et à la ville où ils vivent. Considérer que l'école est ancrée dans un quartier, dans une commune, dans la ville est essentiel si on veut faire société au sein d'un ensemble urbain. À ce titre, mener un projet qui lie fortement une école à son quartier, ou des écoles de quartiers différents entre elles, participe de cette nécessité. Cette situation nous force à imaginer des modes d'enseignement adaptés à la superdiversité bruxelloise que seuls les Bruxellois sont à même de penser et de mettre en œuvre.

Le défi de l'intégration sociale

Le désir louable de favoriser la mixité sociale se décline différemment à Bruxelles et dans les villes wallonnes où les populations défavorisées sont moins concentrées qu'en Région bruxelloise. Favoriser la mixité des populations au sein des écoles ne peut se décréter sans agir en parallèle sur la mixité sociale des quartiers. Par ailleurs, dans la logique de l'actuel décret « Inscriptions » qui a créé de la mixité ici et en a détruit ailleurs, il conviendrait

d'ériger les nouvelles écoles à cheval sur des quartiers socialement différents.

La question du redoublement se pose aussi de manière différente à Bruxelles où il est plus élevé, parce que les parents y pratiquent une stratégie d'évitement, préférant faire redoubler leur enfant dans l'enseignement général plutôt que le contraindre à ce qu'ils considèrent comme une relégation dans des écoles techniques ou professionnelles au rabais. À ce titre, l'instauration par le Pacte d'excellence d'un tronc commun passant de deux à trois ans peut faire sens. Mais gare à une réforme qui serait bricolée sans vraie vision et qui ferait perdre aux élèves du général comme du technique un temps précieux... Une des conditions expresses est aussi de revaloriser l'enseignement des Arts et Métiers et de l'ouvrir sur le monde de l'entreprise, en comprenant bien dans le même temps ce que seront les métiers de demain.

Concrètement...

L'urgence commande d'établir un diagnostic transversal avant de s'avancer fortement dans une transposition bruxelloise des politiques actuelles décrétées en Flandre et en Wallonie. Les acteurs bruxellois francophones et néerlandophones doivent convoquer une table ronde précédée d'un Livre blanc sur l'enseignement à Bruxelles. Nous devons faire avec nos écoles ce que le secteur des arts a réalisé avec son Plan culturel, pour intégrer la dimension multiple de l'école à Bruxelles. Le mécanisme de régionalisation proposé concernerait, en gardant la logique du modèle en couches, le *pouvoir organisateur* –

non exclusif à Bruxelles –, le *pouvoir subsidiant*, le *pouvoir de gestionnaire de l'infrastructure* et ce que nous avons qualifié de *pouvoir programmatique*. Le *pouvoir régulateur*, bien que réduit, resterait commun à la Wallonie et à Bruxelles. Cette régionalisation n'interdirait nullement à la Flandre de proposer à Bruxelles un enseignement en parallèle, dont elle exercerait l'ensemble des pouvoirs. En ce sens, cette régionalisation serait asymétrique dans un premier temps, mais nous savons qu'en raison de leur rôle différent et de leur importance numérique inégale les deux Communautés sont à Bruxelles dans une relation *de facto* asymétrique.

Nous le savons, la classe politique francophone reste partagée sur la régionalisation de l'enseignement. En guise d'avancées intermédiaires, quelques leviers existent. Une fusion simple des communes permettrait de n'avoir qu'un seul échevin de l'enseignement communal pour tout Bruxelles. Alternativement, la Région bruxelloise pourrait aussi décider de devenir PO en lieu et place des communes puisqu'elle en exerce la tutelle. Elle pourrait de plus décider de confier ce réseau fusionné – régionalisé de l'intérieur – à une instance bruxelloise plurielle, pour ne pas transformer un réseau communal en un nouveau réseau officiel, au niveau régional...

UN ENSEIGNEMENT POUR L'AVENIR

Au-delà d'un enseignement mieux taillé aux contours de la réalité bruxelloise, il y a des enjeux qui transcendent les frontières régionales. Nous sentons confusément que l'on n'enseignera plus demain comme on le faisait hier.

C'est à présent une école humaniste qu'il nous faut bâtir, alors qu'elle est saturée par les données et les images. Former des citoyens à développer une activité, marchande ou non, qui fasse sens, suppose de leur donner les clés pour maîtriser l'information. Les former au vivre-ensemble impose de leur donner les outils d'une communication où l'image et les symboles dominent.

Plus encore, la révolution de l'intelligence artificielle va bouleverser la structure de l'emploi dans nos sociétés avancées. Continueront à prospérer ceux qui auront su faire de leur population active des acteurs de l'intelligence artificielle et non de simples consommateurs de celle-ci, ou ses victimes. À ce titre, le codage informatique est à introduire rapidement car il sera un nouveau langage universel.

Face au délabrement d'une bonne partie de notre enseignement, innover cesse d'être un risque pour devenir une opportunité. C'est vrai des avancées en matière de contenu des programmes, d'apprentissage des langues et des nouveaux langages universels à utiliser dans l'école, ou des réformes pédagogiques et administratives proposées par le Pacte d'excellence. C'est vrai aussi de la réforme institutionnelle permettant une régionalisation de l'enseignement que nous appelons de nos vœux. ■